

## Die Bedeutung des Institutionengeflechts und intermediärer Instanzen für den Alltag

Müller, Paul J.; Bick, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, P. J., & Bick, W. (1979). Die Bedeutung des Institutionengeflechts und intermediärer Instanzen für den Alltag. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 480-500). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136627>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Paul J. Müller  
 Wolfgang Bick

## Die Bedeutung des Institutionengeflechts und intermediärer Instanzen für den Alltag

### I. Problemstellung

Die Arbeitsweise von Verwaltungen war bislang ein zentrales Thema nicht nur in der Verwaltungssoziologie, sondern auch in der Makrosoziologie.<sup>1)</sup> Hierbei konzentrierte man sich jedoch meistens auf die Untersuchung einzelner Organisationen, Instanzenzüge oder Institutionenbereiche. Die Ebene der Institutionen wurde jedoch selten als ein Geflecht von Institutionen begriffen.<sup>2)</sup> Daher blieb auch unklar, welche Beziehungen zwischen dem gesamten Geflecht formal verfaßter Institutionen und dem nicht formal verfaßten Teil der Gesellschaft bestehen. Die Ebenen des Sozialsystems - Institutionen einerseits, Alltag andererseits - können zueinander in einem Verhältnis der gegenseitigen Abhängigkeit stehen. Sie können aber auch indifferent zueinander sein, nebeneinander koexistieren, ohne daß die Auswirkungen auf die andere Systemebene vorab in Rechnung gestellt werden.<sup>3)</sup> Wenn Systemebenen zueinander indifferent sind, aber miteinander interagieren müssen, entstehen Spannungen an den Schnittstellen, die Folge ihrer Autonomie sind.<sup>4)</sup>

Das Verhältnis des Netzwerkes des standardisiert arbeitenden Verwaltungsvollzuges zu der Bevölkerung läßt sich durch Indifferenz kennzeichnen. Indifferenz in diesem speziellen Verhältnis zwischen dem Behördennetzwerk und dem Alltag ist Folge davon, daß es für diese Behörden keine Möglichkeit gibt, auf die jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles einzugehen. Die Bearbeitung von Einzelaspekten individueller Probleme erfolgt durch vorgegebene Lösungsschemata, die die individuellen Problemdefinitionen nicht in Betracht ziehen können.<sup>5)</sup>

Darüber hinaus erfolgt die Verteilung der Aufgaben auf Elemente des Institutionengeflechts nach verwaltungsinternen Erwägungen. In der historischen Entwicklung des Netzwerkes von Institutionen sind Vorentscheidungen wichtiger gewesen als eine systematische Politik der Zuordnung neuer Funktionen zu bestehenden Strukturen. Lokale Institutionengeflechte sind mehr über Zeit gewachsen als gestaltet worden.<sup>6)</sup>

Die einzelnen Elemente des Netzwerkes von Institutionen haben nur begrenzte Kenntnisse über die Tätigkeiten der Verwaltungseinheiten, die nicht zu ihren unmittelbaren Ansprechpartnern gehören. Charakteristisch für das Institutionengeflecht ist, daß keine Einheit existiert, die - sozusagen aus der Vogelperspektive - das gesamte Beziehungsgeflecht übersieht.<sup>7)</sup> Damit geht einher, daß die einzelnen Stellen keine Kenntnis über ihr Zusammenwirken haben. Die kombinierten Auswirkungen des gesamten Institutionengeflechtes auf den Alltag sind für Institutionen selbst nicht sichtbar, noch von Interesse, ein weiterer Indikator für die Indifferenz der Ebene der Institutionen gegenüber dem Alltag.

Indifferenz verbunden mit der Notwendigkeit, miteinander zu interagieren, führt dazu, daß die Systemebenen Anforderungen aneinander stellen, die die jeweilige Fähigkeit des anderen, diese Anforderungen zu erfüllen, nicht in Rechnung stellen. Hier soll der Charakter der Anforderungen thematisiert werden, die das Netzwerk von Behörden an den Alltag stellt. Die Perspektive der Überwälzungen von Anforderungen auf den Alltag, die dieser erfüllen muß, um mit einem Geflecht von Institutionen adäquat umgehen zu können, bedeutet eine Ergänzung derjenigen Schauweise, die in der heutigen Wirkungs- und Implementationsforschung, aber auch in weiten Teilen der Organisationssoziologie dominant ist. Dort wird vornehmlich die Abhängigkeit der Institutionen von ihren Umwelten betont, und Prozesse werden jeweils aus der Perspektive einzelner Organisationen gesehen. Die Implementations- und Wirkungsforschung interessiert sich für die Frage, ob einzelne staatliche Maßnahmen ihre Ziele erreichen.<sup>8)</sup> Wenn Maß-

nahmen "nicht greifen", so wird dies zur Notwendigkeit umgedeutet, daß die Instrumente staatlicher Intervention verändert werden müssen. Die Bestimmung der kombinierten Wirkung der Tätigkeiten eines Netzwerkes von Organisationen existiert bisher nur in vereinzelten Ansätzen. <sup>9)</sup>

In der Organisationssoziologie wird vornehmlich die Abhängigkeit einzelner Organisationen von ihren Umwelten betont. Sie thematisiert damit die Anforderungen, die andere Organisationen an die jeweils untersuchte Organisation stellen, nicht jedoch die Anforderungen, die Organisationen als Voraussetzung für die Interaktionsaufnahme an ihre Publika stellen. <sup>10)</sup>

Die hier vorgeschlagene Perspektive ist deshalb dadurch gekennzeichnet, daß

- nicht nur einzelne Institutionen untersucht werden, sondern das gesamte Geflecht und
- die Anforderungen untersucht werden, die ein solches Geflecht an den Alltag stellt.

In einem arbeitsteiligen Institutionengeflecht, welches seine jeweiligen Klienten segmenthaft zergliedert, entsteht ein Integrationsbedarf, der von Behörden nicht selbst geleistet wird, sondern auf den Alltag abgewälzt wird. Der Bedarf an Integration drückt sich darin aus, daß oftmals verschiedene Stellen für die Behandlung von Einzelfällen "miteinander verbunden" werden müssen. Es wird zu zeigen sein, daß dies heute vornehmlich durch den Bürger vorgenommen wird, der durch sein Tätigwerden die Arbeitsteilung des Institutionengeflechtes koordiniert.

Bürokratische Institutionen zergliedern den Alltag und erfassen ihn dann höchst selektiv. <sup>11)</sup> Zusammenhänge, die im Alltag wirksam sind, müssen in das ausschnittthafte Interesse von Behörden übersetzt bzw. transformiert werden. In einem Netzwerk von Behörden des Verwaltungsvollzugs vervielfachen sich die Anforderungen an Klienten, diese Übersetzungsleistungen jeweils spezifisch zu erbringen. Für die routinisierte Bearbeitung von Fällen

in einem arbeitsteiligen Institutionengeflecht stellen Behörden die Anforderung an den Klienten, seine individuellen Probleme vorab aufzubereiten und zu übersetzen. Diese Anforderungen umfassen sowohl die Vorlösung durch Problemaufteilung als auch die Transformation von individuellen Problemdefinitionen in administrativ behandelbare Sachverhalte.<sup>12)</sup>

Diese Überwälzung von Integrations- und Übersetzungsbedarfen auf die Bevölkerung ist bisher kaum Gegenstand der Soziologie geworden.<sup>13)</sup> In den neueren Untersuchungen über das Verhältnis zwischen einzelnen Verwaltungen und Bürger - meist unter sozialpolitischen Zielsetzungen - wurde empirisch ermittelt, welche Konsequenzen sich aus der insuffizienten Anpassungsfähigkeit des Alltags an die gestiegenen Anforderungen für das Institutionengeflecht selbst ergeben. Insbesondere unter der Perspektive, Verwaltungen "bürgerfreundlicher" zu machen, gewinnen dann organisationsinterne Maßnahmen einen bedeutenden Stellenwert. Dies wird selbst wieder begründet mit der geringen Möglichkeit, individuelle Handlungskompetenz zu erhöhen. In dieser Perspektive verengt sich die Betrachtung der aus der Indifferenz resultierenden Anforderungen an Klientenschaften auf das Konstatieren einer unlösbaren Situation - eines Dilemmas - und der Annahme, daß die auftretenden Konflikte allein durch die Institutionen oder den Alltag gelöst werden müssen.<sup>14)</sup>

Hier wird jedoch vorgeschlagen, solche Überwälzungsversuche auch in ihrem Auslösen von strukturellen Veränderungen zu deuten. Abschiebung von Komplexität auf den Alltag bedeutet nicht immer, daß diese Überwälzung auch dort angenommen werden muß. Neben der Komplizierung des Umgangs mit einem Institutionengeflecht sind "Gegenreaktionen" auf die Abschiebung ehemals verwaltungsinterner Komplexität zu erwarten, die die neuen Anforderungen an Integrations- und Übersetzungsleistungen auffangen. Zum zentralen Problem wird damit die Frage, inwieweit Komplexitätsveränderungen auf einer Systemebene - verstanden als Aktion - zu Differenzierungsprozessen auf anderen Systemebenen - als Reaktion - führen.<sup>15)</sup>

Diese Fragestellung stellt darauf ab, inwieweit der Versuch der Überwälzung von Integrations- und Übersetzungsfunktionen Ausdifferenzierungen induziert. Hiermit ist die Ausbildung von intermediären Instanzen gemeint, die für den Alltag die gestiegenen Anforderungen erfüllen können.<sup>16)</sup> Unter intermediären Instanzen sollen hier all die Beratungs- und Vermittlungseinheiten verstanden werden, die Behörden zuarbeiten, sich also symbiotisch zum Institutionengeflecht verhalten. In ihren Vermittlungsleistungen erfüllen sie Relaisfunktionen und koordinieren dort, wo Verwaltungen dies nicht tun. Vermittlung kann aber auch bedeuten, daß für andere Leute Behördendinge erledigt werden. Die Beratungsfunktionen umfassen die Vorbereitung auf Verwaltungskontakte: Intermediäre Instanzen füllen Formulare aus und geben Empfehlungen für richtiges Verhalten im Kontakt mit Behörden.

Die Funktionen der Beratung und Vermittlung werden von einem äußerst heterogenen Satz von Akteuren - zum Teil unfreiwillig - erfüllt. Die freien Wohlfahrtsverbände, Vereinigungen aller Art, wie Lohnsteuervereine, Selbsthilfegruppen, aber auch spezielle Berufe - wie Rentenberater, Rechtsanwalt, Steuerberater, Sozialberater - nehmen diese Aufgaben wahr.<sup>17)</sup> Auch die Verwaltungen entwickeln aus sich heraus "vorgeschobene Posten", wie Sozialarbeiter und Bürger-Beratungsstellen. Schließlich befinden sich in den interpersonellen Netzwerken des Freundes-, Verwandten- und Bekanntenkreises spezialisierte Personen, auf die der Bürger zur Vorbereitung von Verwaltungsangelegenheiten zurückgreift.<sup>18)</sup>

Durch die Zwischenschaltung von intermediären Instanzen wird die gedankliche Dichotomie zwischen Institutionengeflecht einerseits und Alltag andererseits aufgehoben. Das Verhältnis zwischen dem Geflecht der Behörden und der Bevölkerung kann aber auch nur unter Berücksichtigung intermediärer Instanzen zureichend verstanden werden. In einem Drei-Ebenen-Modell läßt sich die Beziehung zwischen Systemebenen nun komplexer beschreiben. Intermediäre Instanzen stehen zum Institutionengeflecht in einem symbiotischen Verhältnis. Sie sind aufeinander angewiesen: das Be-

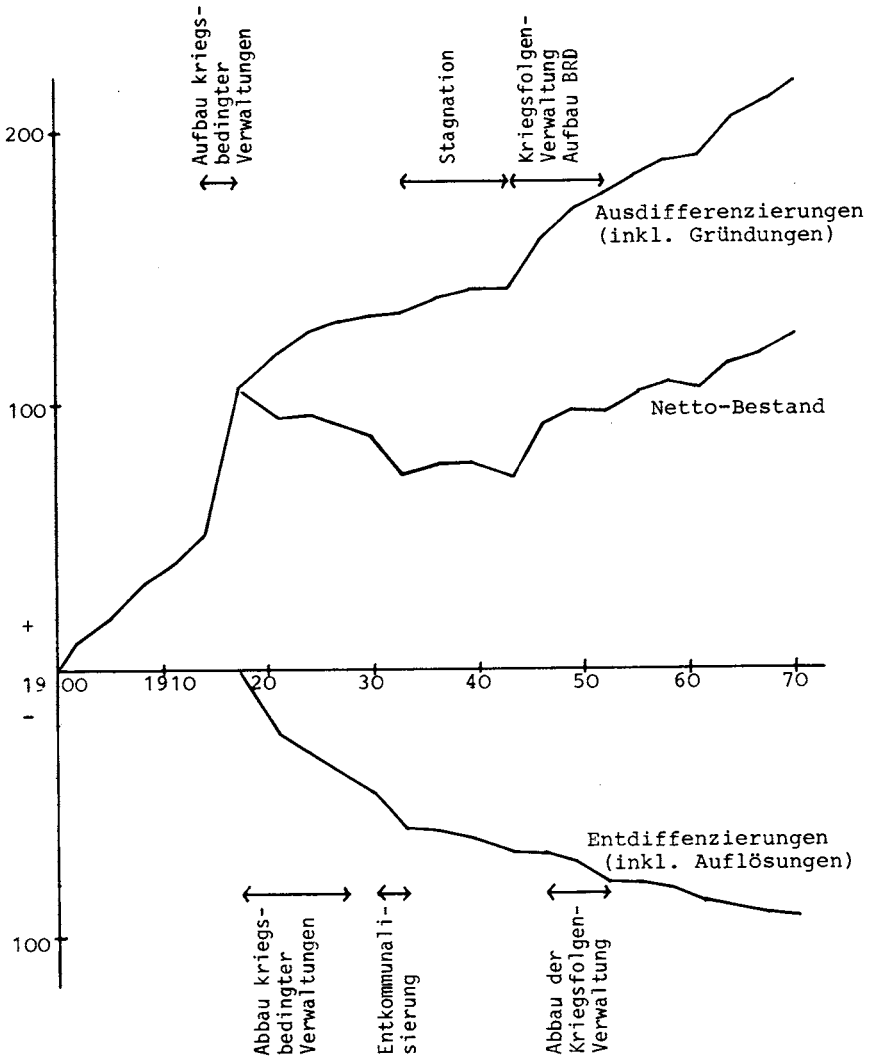
hördennetzwerk auf die Funktionsfähigkeit der zwischengelagerten Beratungs- und Vermittlungstätigkeit intermediärer Instanzen, die intermediären Instanzen auf die Komplizierung bürokratischer Routinen, die vom Alltag nicht mehr verstanden werden können. Intermediäre Instanzen stabilisieren somit die Indifferenz zwischen Institutionen und Alltag dadurch, daß sie die Beziehungen zwischen diesen Systemebenen noch vermittelter werden lassen. Ihre Zuarbeiterfunktion mindert Spannungen und ermöglicht so oftmals auch, daß eine weitere Komplizierung des Netzwerkes bürokratischer Organisationen erst möglich wird.

## II. Die Überwälzung von Integrationsfunktionen auf den Alltag

Die Auslagerung von Integrations- und Übersetzungsfunktionen war ein Gegenstand einer empirischen Untersuchung, die die Anforderungen analysierte, die ein Behördengeflecht an die Bevölkerung stellt.<sup>19)</sup> Diese Untersuchungen wurden am Beispiel von lokalen Behördennetzwerken in zwei Großstädten durchgeführt. Lokale Behördengeflechte umfassen ein weites Spektrum spezialisierter Tätigkeiten, von der Ausstellung verschiedenster Lizenzen oder Berechtigungen im Rechts-, Sicherheits- und Ordnungswesen über die Aufgaben der Daseinsfür- und -vorsorge der Sozial- und Gesundheitsverwaltungen bis hin zur Versorgung mit infrastrukturellen Einrichtungen, seien es Schul- und Kulturbetriebe oder Entsorgungseinrichtungen.

In einer Analyse der institutionellen Differenzierung eines lokalen Behördengeflechts seit dem späten 19. Jahrhundert konnte nachgewiesen werden, wie mit der Funktionsvermehrung auch eine Multiplizierung der Netzwerkelemente verbunden war.<sup>20)</sup> Von den kriegsbedingten "Hochkonjunkturen" für die Gründung neuer Institutionen und der Auflösung von kommunalen Ämtern zu Beginn des Dritten Reiches einmal abgesehen, hat sich in den letzten 80 Jahren die Zahl ausdifferenzierter Stellen kontinuierlich gesteigert. Für den Alltag hat sich hierbei das Institutionengeflecht immer weiter kompliziert. (Siehe Schaubild 1)

Schaubild 1: Institutionelle Differenzierung einer Stadtverwaltung, Köln 1900 - 1970, Basis: 1900





Diese Komplizierung ist aber nicht nur allein und nicht in erster Linie Konsequenz des kontinuierlich wachsenden Bestandes an Institutionen, sondern sehr stark auch als Folge des ständigen Auf- und Abbaus von Einheiten des städtischen Institutionengeflechts zu verstehen. Das Institutionengeflecht hat sich über Zeit durch Aus- und Entdifferenzierungsprozesse in seiner Komposition ständig verändert.

In einem solchen arbeitsteilig organisierten und komplizierter gewordenen Institutionengeflecht entstehen Integrationsbedarfe. Der Charakter dieser Integrationsbedarfe konnte durch eine Netzwerkanalyse der alltäglichen Interaktionsbeziehungen zwischen allen 64 Ämtern einer Stadtverwaltung bestimmt werden.<sup>21)</sup> Unmittelbar einsichtig ist, daß das städtische Behördensystem durch die "Konzentration der sachlichen Betriebsmittel"<sup>22)</sup> vertikal integriert wird. Neben dieser Integration des gesamten Behördengeflechts durch eine zentrale Verwaltung von Ressourcen ist eine bereichsspezifische Integration durch politische Kontrolle feststellbar, die im wesentlichen durch Dezernenten wahrgenommen wird.

Unter der Perspektive der Auslagerung von Integrationsfunktionen, also der Externalisierung von Kosten auf die Bevölkerung, sind jedoch die horizontalen Kooperationsbeziehungen zwischen den Netzwerkelementen, die auf das städtische Sozialsystem direkt einwirken, bedeutsamer. Kooperationsbedarfe von Institutionen sind zunächst einmal abhängig davon, ob sie sich anonymen Nutzern der von ihnen angebotenen Leistungen gegenübersehen oder ein segmenthaftes Teilinteresse an namentlich festgemachten Objekten haben. Kultureinrichtungen haben anonyme Kunden, ihre Leistungserbringung wird nicht durch Kooperationsbeziehungen zwischen Ämtern koordiniert, sondern sie stellen sich einem, wenn auch stark subventionierten Markt. Dadurch können sie relativ isoliert nebeneinander arbeiten, ohne ihre Leistungen direkt aufeinander zu beziehen. (Siehe Schaubild 2)



Bei den Ämtern, die ein ausschnittshaftes Interesse an namentlich festgemachten Objekten ihrer Umwelt haben, begründet die Zergliederung gleichzeitig die Notwendigkeit, die Einzelteile zusammenzufügen. In der Tat konnte durch die Netzwerkanalyse ermittelt werden, daß solche Verwaltungen miteinander kooperieren. Ein lokales Behördengeflecht zerlegt zwei Arten von Objekten in ihrer Umwelt: Personen oder Sachen.

Diejenigen Institutionen, die sich jeweils segmenthaft für Einzelaspekte von Individuen interessieren, bezeichnen wir im folgenden als "Verwaltung individueller Lebenslagen", diejenigen, die mit physischen Objekten befaßt sind, als Bauverwaltung.

Für die Bauverwaltung ist es typisch, physische Objekte unter verschiedensten Einzelperspektiven zu betrachten. Ein einziges Objekt ist gleichzeitig ein Eintrag ins Kataster, Gegenstand des Grundbuches, ein Objekt von unterschiedlicher Bauhöhe, unterliegt baupolizeilichen Vorschriften und ist Teil der Stadtplanung. Es ist unmittelbar einsichtig, daß diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen eines gleichen Objektes im Verwaltungsvollzug dazu führen, daß Ämter sich ins Benehmen setzen müssen.

Für die Verwaltung von individuellen Lebenslagen führt ebenfalls die jeweils nur aspekthafte Behandlung von Teilproblemen zur Notwendigkeit der Absprache mit anderen Institutionen. Klienten sind gleichzeitig berechtigt, von verschiedenen Stellen "bearbeitet" zu werden; verschiedene Leistungen werden gegeneinander an- und aufgerechnet; Verwaltungen stellen untereinander Berechtigungen für den Bezug von anderen Leistungen aus.

Aus der Verschachtelung von administrativen Entscheidungsprogrammen ergeben sich Kooperationsnotwendigkeiten. Dennoch werden in beiden Bereichen - der Objektverwaltung und der Verwaltung von Personen - die Koordinationsleistungen höchst differentiell auf die Klientele überwältzt. In der Bauverwaltung ist durchgängig noch vorfindbar, daß die Koordination durch verwaltungsinterne, sequentiell organisierte Kooperationen geleistet wird. Die ge-

samte Bearbeitung von Objekten geschieht durch verwaltungsinternen "Rundlauf".

Charakteristisch für die Personenverwaltung ist jedoch, daß der Koordinationsbedarf nur zum geringen Teil verwaltungsintern erfüllt wird. Es hat sich hier ein kompliziertes System der Auslagerung entwickelt, das auf Bescheinigungen zurückgreift, die die direkten interorganisationellen Beziehungen auf ein Minimum reduzieren und den Klienten die Aufgabe übertragen, die einzelnen Stellen zu "verbinden". Diese Behörden bilden hier nur bedingt ein unmittelbares interorganisationelles System, vielmehr werden sie erst durch Einschaltung von Klienten zu einem stark verflochtenen Netzwerk. Die Folgen der Spezialisierung von Behörden werden somit auf den Klienten abgewälzt: Vorgänge, die für ihn eine Einheit darstellen, muß er selbst durch das Ansprechen verschiedenster Behörden wieder zusammenführen.

Die standardisierten Anträge, die Klienten an Behörden stellen, erfassen über persönliche Angaben des Antragstellers und seiner Primärumwelten hinaus auch Daten über Klientenschaften bei anderen Ämtern. In dieser Weise werden multiple Klientenschaften einzelnen Behörden sichtbar und können zu entsprechenden Querverbindungen zwischen Behörden führen. Dies wird jedoch zumeist durch "Botengänge" der Bürger zwischen Behörden erledigt, die Bescheinigungen zwischen Ämtern transportieren müssen.

Dadurch, daß für die Produktion von Verwaltungsentscheidungen Bescheinigungen anderer Ämter als Input beigebracht werden müssen, ergeben sich für Behörden unsichtbare Verlängerungen der vom Bürger aus gesehenen "Bearbeitungszeiträume". Bis ein Antrag an eine standardisiert arbeitende Verwaltung komplettiert ist, vergehen oftmals mehrere Wochen.

Die Überwälzung der Verknüpfungsfunktion ist jedoch nicht nur auf einzelne Vorgänge beschränkt, sondern gilt auch über Zeit. Bürokratische Organisationen stellen Bescheinigungen zur Vorlage bei anderen Behörden oder zur späteren Wiedervorlage aus. Dies hat

inzwischen zur Ausbildung einer "privaten Aktenführung" im Alltag geführt. Nach Ergebnissen, die für die Bundesrepublik repräsentativ sind, können sich Behörden generell darauf verlassen, daß ihre Bescheide über längere Zeiträume beim Bürger zwischengelagert werden.

Die Überwälzung von Integrationsfunktionen findet somit vornehmlich bei den Verwaltungsstellen statt, die jeweils ausschnittshaft an ihren Klienten interessiert sind. Folge dieser Überwälzung ist, daß die Anforderungen, Institutionen zu koordinieren, auf unterschiedliche Handlungsfähigkeiten stoßen. Die Kenntnisse über die reale Arbeitsteilung im Institutionengeflecht sind ungleich verteilt. Oftmals muß man sich durch Institutionen "durchfragen". Gerade derjenige Verwaltungsbereich, der als Teil der Sozialpolitik Ungleichheiten abbauen soll, vergrößert somit die Bedeutung von Bildungsunterschieden.

Intermediäre Instanzen können hier nur begrenzt ausgleichend wirken. Nach empirischen Befunden leisten intermediäre Instanzen zwar wichtige Relaisfunktionen, indem sie ihren Klienten den Weg zu den richtigen Institutionen zeigen. In einem geringen Maße übernehmen sie sogar die Aufgabe, Verwaltungsangelegenheiten stellvertretend für andere zu erledigen. Dennoch ist eine differenzielle Nutzung intermediärer Instanzen vorherrschend, so daß die am wenigsten Bedürftigen der Bedürftigen hier strukturelle Vorteile haben. Neben der unterschiedlichen Erreichbarkeit von intermediären Instanzen für verschiedene Bevölkerungsgruppen ist festgestellt worden, daß die Anbindung von Individuen an spezialisierte Personen durch Freundschafts- oder Verwandtschaftsbeziehungen und Bekanntschaften ebenfalls für Personen in höheren Soziallagen größer ist.<sup>23)</sup> Dies hat zur Folge, daß intermediäre Instanzen die Integrationsleistungen überproportional für Personen erbringen, die zumindestens den Weg zu ihnen finden können.

### III. Die Überwälzung der Übersetzungsfunktionen auf den Alltag

Bekannterweise zergliedern bürokratische Organisationen ihre Objektbereiche und machen sie durch Ausgrenzungen leichter handhabbar. Dies hat natürlich zur Folge, daß Probleme, die die vorgegebenen Lösungen sprengen, auf das Bearbeitbare reduziert werden müssen. In einem Institutionengeflecht bedeutet dies, daß Probleme durch Problemaufteilung vorgelöst werden müssen. Diesen Vorgang der Reduktion individueller Probleme auf administrativ behandelbare Segmente und die Vorlösung durch Problemaufteilung bezeichnen wir als die Übersetzung privater Probleme in administrativ vorgegebene Raster. Diese Übersetzung ist aber oftmals keine neutrale Übersetzung von Alltagskategorien in Kategorien von Behörden, sondern bedeutet eine Transformation.<sup>24)</sup>

Für hochgradig routinisierte und standardisiert arbeitende Verwaltungen ist heute kennzeichnend, daß sie die Übersetzung auf ihre Klienten abwälzen. Was ehemals in Behörden selbst getan wurde, muß nun oftmals als Voraussetzung der Interaktionsaufnahme vorweg geleistet werden. Die Erfassung von Informationen über Klienten wird vorzugsweise außerhalb der Behörde durchgeführt, sicherlich auch Folge der gestiegenen Klientenzahlen moderner Leistungsverwaltungen.

Die Überwälzung der Übersetzungsfunktion auf die Klienten geschieht durch die Ausgabe von Formularen und Vordrucken, in denen vorab aus- und abgegrenzt wird, was für Behörden relevant ist. Behörden setzen damit voraus, daß die Klienten in der Lage sind, ihre Sichtweisen zu übernehmen. Die Ausgabe eines standardisierten Erfassungsschemas für behördlich relevante Informationen ist deshalb gleichbedeutend mit der Oktroyierung der eigenen Selektionskriterien auf die Klienten. Die Abschiebung von früher intern geleisteten Erfassungsaufgaben auf Klientele wird besonders deutlich dann, wenn solche Formulare EDV-gerecht ausgefüllt werden sollen und somit ehemals interne Weiterverarbeitungsschritte "außer Haus" erledigt werden sollen.

Natürlich bedeutet eine solche Auslagerung von Informations-erfassungsprozessen auch eine differentielle Belastung unterschiedlicher Klientengruppen, ist doch für die Mehrheit der Bevölkerung auch im Kontakt mit Behörden das Erzählen eines Sachverhaltes die bevorzugte Kommunikationsform, nicht jedoch das Prinzip der Schriftlichkeit. Die Ausgabe von Formularen ist eine Art der Informationserfassung, die von Personen mit hoher Schulbildung präferiert wird, insgesamt aber ein Verfahren, das auf die Bedürfnisse von Beamten abgestellt ist. (Siehe Tabelle 1)

Tabelle 1

Frage: Wenn Sie mit Ämtern zu tun haben, was ist Ihnen dann lieber: Ein entsprechendes Formular auszufüllen oder dem Angestellten im Amt den Sachverhalt zu erzählen ?				
	Ein entsprechen- des Formular aus- zufüllen	Sachverhalt erzählen	Egal	KA
Gesamtbevölkerung (N = 1964)	30 %	42 %	27 %	1 %
<u>Schulbildung</u>				
Volksschule ohne Lehre	22 %	52 %	24 %	2 %
Volksschule mit Lehre	32 %	41 %	27 %	1 %
Weiterführende Schule	35 %	34 %	29 %	1 %
Abitur/Studium	36 %	37 %	26 %	1 %
<u>Beruf des Befragten</u>				
Selbständige/ Freie Berufe	39 %	36 %	23 %	1 %
Höhere Beamte + Angestellte	50 %	19 %	29 %	2 %
Sonstige Beamte und Angestellte	37 %	36 %	27 %	1 %
Arbeiter	28 %	43 %	28 %	1 %
Nicht berufstätig	26 %	46 %	27 %	1 %

Die Externalisierung der Informationsaufnahme in den Alltag gelingt nur zum Teil und ist abhängig von der Fähigkeit des Klienten, sich in Verwaltungen hineinzusetzen und mit Schriftlichem umgehen zu können. Dies konnte in einer mehreren Verwaltungsaufgaben vergleichenden Untersuchung ermittelt werden.

Zusätzlich bestimmen verwaltungsinterne Ausdifferenzierungen den Grad, zu dem Übersetzungsfunktionen auf die Klienten ausgelagert werden. "Vorgeschobene Posten" - wie der Sozialarbeiter -, <sup>25)</sup> aber auch das der eigentlichen Antragstellung vorgelagerte Vorgespräch haben die Funktion, die Übersetzung von Alltagsproblemen in administrativ behandelbare Fälle innerhalb der Behörde selbst zu leisten. Für Verwaltungsaufgaben mit hohen Fallzahlen ist jedoch typisch, daß die Antragsbearbeitung heute von der Antragsannahme getrennt ist und sich somit vom Klienten zurückgezogen hat. Diese Abkapselung vom Klienten hat zur Folge, daß die Übersetzung nicht mehr interaktiv mit dem erfolgt, der über Fälle entscheidet. Wenn aber Fälle standardmäßig "nach Aktenlage" entschieden werden, bedeutet dies, daß die Übersetzung vorab geschehen muß. Da die Stellen, die Anträge annehmen, diese meist nur auf formale Vollständigkeit durchsehen, muß die Übersetzung durch den Klienten selbst geleistet werden.

Solche Öffnungs- und Abschottungsstrategien durch Einheiten des Institutionengeflechts haben in Verbindung mit der unterschiedlichen Kompetenz der Klienten zur Folge, daß die Übersetzungsfunktionen ungleich erfolgreich abgewälzt werden können. Allein durch die Verschiebung der Grenzen zwischen Verwaltungseinheiten und ihren Umwelten wird ein unterschiedlich hoher Übersetzungsbedarf begründet. Die "Verschiebung von Personal" in die Umwelt - besonders ausgeprägt in der Sozial- und Jugendverwaltung sowie der Krankenkasse - verhindert das Einbringen abzulehnender Anträge. Der Rückzug durch Binnendifferenzierung - besonders ausgeprägt in der Arbeitsverwaltung - führt jedoch zu einer größeren Belastung der Institutionen mit unzureichend übersetzten Problemlagen. (siehe Tabelle 2)



Tabelle 2

	Prozentsatz der Verwaltungsaufgaben, die 0 - 1 %   2% - 8%   9% - 45% der eingereichten Anträge ablehnen			N
Sozialverwaltung	29 %	32 %	39 %	31
Jugendverwaltung	56 %	11 %	33 %	9
Krankenkasse	50 %	20 %	30 %	10
Arbeitsverwaltung	0 %	46 %	54 %	11

Die Ergebnisse empirischer Forschungen haben gezeigt, daß intermediäre Instanzen einen Großteil ihrer Ressourcen dazu einsetzen müssen, administrative Hilfsfunktionen für die Verwaltung zu erfüllen.<sup>26)</sup> Obwohl vom Selbstverständnis mit anderen Dingen beauftragt, fungieren sie als "Zuarbeiter für die Behördenschalter". Intermediäre Instanzen füllen Formulare aus und müssen erklären, worauf es bei einem Antrag auf eine staatliche Leistung besonders ankommt. Obgleich sie sich oftmals als Sozialbetreuer verstehen, sind sie überwiegend als "Quasi-Sachbearbeiter" der Verwaltung tätig. Aus der Auslagerung der Übersetzungsfunktion ist dann auch plausibel, warum Beamte ihre Freizeit damit verbringen müssen, anderen Personen bei der Ausfüllung von Formularen zu helfen, damit Bürokratien während ihrer Dienststunden funktionieren können.<sup>27)</sup>

#### IV. Filterungen und Entlastungen durch intermediäre Instanzen

Die vorgestellten Ergebnisse sollten deutlich gemacht haben, daß das Institutionengeflecht Anforderungen an den Alltag stellt, die dieser nicht mehr alleine erbringen kann. Die Abschiebung von Komplexität gelingt - wenn überhaupt - nur dann, wenn sie von intermediären Instanzen aufgefangen wird. Stehen diese intermediären Instanzen nicht zur Verfügung oder werden diese nur differenziell genutzt - was noch vorherrschend ist -, so verstärkt das

Institutionengeflecht die Bedeutung von Bildungsunterschieden. Die Fähigkeit, mit einem arbeitsteiligen Geflecht von Institutionen umgehen zu können, das oftmals erst durch das Tätigwerden von Klienten zum Netzwerk wird, ist differentiell verteilt.

Die gelungene Überwälzung von Integrations- und Übersetzungsfunktionen auf den Alltag und auf intermediäre Instanzen führt jedoch dazu, daß das Institutionengeflecht nur über verzerrte Rückmeldungen über den Alltag verfügt. Die Externalisierung von Kosten hat ihren Preis: Durch die Auslagerung von Aufgaben, die ehemals verwaltungsintern durchgeführt wurden, erfahren Institutionen nicht mehr die Schwierigkeiten, die der Alltag mit ihnen hat. Die Erfassung von Informationen "außer Haus" läßt den Kontakt zwar reibungsloser werden. Probleme bleiben dadurch jedoch unbekannt. Je mehr intermediäre Instanzen Klienten auf die Besonderheiten des Verwaltungskontaktes vorbereiten oder sogar stellvertretend für sie Behördenangelegenheiten abwickeln, desto mehr sind Verwaltungen nur noch mit Klienten konfrontiert, die die Inkongruenz zwischen bürokratischer und privater Problemdefinition schon vor dem Kontakt kennengelernt haben. Die reale Inkongruenz wird dem Institutionengeflecht nicht mehr mitgeteilt.<sup>28)</sup> Abbilder des Alltages in bürokratischen Organisationen haben eine eigene Realität. Die Indifferenz zwischen Institutionen und Alltag kann durch die Einschaltung von intermediären Instanzen erhalten bleiben. Institutionen täuschen sich aber somit selbst über ihre Wirkungsweise. Intermediäre Instanzen filtern die Rückmeldung zwischen Alltag und Institutionen, auch wenn sie im Kontakt unsichtbar bleiben. Institutionen werden dadurch abhängig von intermediären Instanzen. Dennoch ist dieses noch keine zureichende Kennzeichnung der Beziehungsmuster zwischen den Systemebenen.

Was hier mit dem Begriff der Filterung gekennzeichnet werden soll, ist die Beeinflussung der Rückmeldung zwischen Alltag und Institutionen. Empirisch konnte nachgewiesen werden, daß Filterungen den Kontakt vorstrukturieren.<sup>29)</sup> Es ist jedoch zu erwarten, daß

sich solche Filterungen auch dahin auswirken, daß ein Kontakt mit Institutionen erst gar nicht zustandekommt. Filterungen können einerseits zur Folge haben, daß Veränderungen des Alltags Institutionen nicht mitgeteilt werden. Intermediäre Instanzen vermitteln aber auch oftmals Institutionen den Eindruck, daß im Alltag Veränderungen stattgefunden haben, obwohl dies nur Folge von Veränderungen in der Tätigkeit intermediärer Instanzen ist.

Durch die Einschaltung intermediärer Instanzen ist daher für Institutionen oftmals nicht entscheidbar, ob der Alltag sich ändert oder konstant geblieben ist. Selbsttäuschungen der Bürokratien, aber auch stabile Mißverständnisse zwischen Alltag und Institutionen werden hierdurch erklärbar.<sup>30)</sup>

Intermediäre Instanzen beeinflussen aber nicht nur die Rückmeldungen an Institutionen, sondern wirken auch als Puffer zwischen Institutionengeflecht und Alltag, der den Alltag gegenüber Einflüssen der Institutionen abschirmt. Komplexitätssteigerungen des Institutionengeflechts und die Anforderungen an den Alltag, die sich hieraus ergeben, können durch intermediäre Instanzen absorbiert werden, brauchen also nicht auf den Alltag "durchzuschlagen". Diese Absorbierung von Einflüssen ermöglicht oftmals erst die Komplexitätssteigerung eines Netzes von Institutionen, ohne daß diese Komplexität zum Problem für die Empfängersektoren werden muß; sie hat eine den Alltag entlastende Funktion.

Diese Entlastungsfunktion von intermediären Instanzen verbunden mit ihrer Funktion, Rückmeldungen zwischen Alltag und Institutionen zu filtern, verringern insgesamt die direkte Reagibilität von Systemebenen aufeinander.<sup>31)</sup> Gegenreaktionen sind dann erst von bestimmten Schwellenwerten an zu erwarten, ab denen die Komplexitätssteigerungen nicht mehr aufgefangen werden können. Begrenzt aufeinander reagierende Systemebenen lassen ein Paradox nur als scheinbares Paradox verständlich werden: Der Versuch von bürokratischen Organisationen, den Alltag in einem höheren Maße zu belasten, ist damit vereinbar, daß die Belastung für den Alltag konstant bleiben kann.

- 1) Einen kurzen Überblick gibt Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978.
- 2) Vgl. hierzu den Überblick über den Forschungsstand von Edward O. Laumann et al., Community Structure as Interorganizational Linkages, in: Annual Review of Sociology, Vol. 4, 1978, der jedoch gleichzeitig deutlich macht, daß die Forschung über interorganisationelle Netzwerke vornehmlich noch Forschung über Netzwerke privater Organisationen ist.
- 3) Vgl. zum Konzept der Indifferenz auch Erwin K. Scheuch, Methodische Probleme gesamtgesellschaftlicher Analysen, in: Theodor W. Adorno (Hg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?, Frankfurt 1969, S. 153-182, und ders., Continuity and Change in German Social Structure, in: Henry A. Kissinger (ed.), In Search of Germany, 1966, vervielfältigtes Manuskript. Wir verstehen Indifferenz jedoch nicht nur als Gegensatz zur Interdependenz und als begrenzte Reagibilität, sondern auch als eine fehlende Vorab-Kalkulation der Wirkungen eigener Tätigkeit.
- 4) Ausführlich hierzu Wolfgang Bick und Paul J. Müller, Informationssysteme und Informationsverhalten, BMFT-Forschungsbericht ID 79-01, 1979.
- 5) Vgl. hierzu Niklas Luhmann, Lob der Routine, in: Verwaltungsarchiv, Vol. 55, 1964, S. 1-33, und ders., Legitimation durch Verfahren, Darmstadt 1969.
- 6) Vgl. Mayntz, Soziologie, S. 45ff, und auch Thomas Ellwein, Ist die Bürokratisierung unser Schicksal?, in: FAZ, 2.10.1978.
- 7) Vgl. Wolfgang Bick und Paul J. Müller, Stable Patterns within a Network of Urban Bureaucracies, 1978 Meeting of the American Sociological Association, mimeo 1978.
- 8) Vgl. hierzu Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, 1977, Heft 1, S. 51-66 und Renate Mayntz, Regulative Politik in der Krise?, in diesem Band
- 9) Vgl. hierzu, Bick, Müller, Informationssysteme, Kap. 3, des weiteren Wolfgang Gitter, Die Kumulierung sozialer Leistungen, in: Heinz Dembowski et al., Das neue Sozialgesetzbuch, Frankfurt 1972, S. 102- 130, sowie den Auftrag der Transfer-Enquête-Kommission.
- 10) Allein der "institutional approach" thematisiert dies. Vgl. hierzu Charles Perrow, Complex Organizations, Glenview 1972, S. 177ff.
- 11) Vgl. Bick, Müller, Informationssysteme, Kapitel 2.
- 12) Ebd., Kapitel 6-8.

- 13) Vgl. aber Erwin K. Scheuch, *The Relationship of Government and Business to the Individual in Democratic and Totalitarian Systems*, in: *The Search of Absolute Values in a Changing World*, 1978, S. 507-517, S. 511.
- 14) Vgl. D. Grunow, F. Hegner und F.X. Kaufmann, *Steuerzahler und Finanzamt*, Frankfurt 1978, und D. Grunow und F. Hegner, *Die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe - Untersuchungen zur Bürgernähe der kommunalen Sozialverwaltung*, Bielefeld 1978, mimeo.
- 15) Zur historisch-genetischen Fragestellung vgl. Wolfgang Bick und Paul J. Müller, *Die Bedeutung außerstaatlicher Einrichtungen für die Funktionstüchtigkeit eines lokalen Behördensystems*, Köln 1979, mimeo.
- 16) Zur Abgrenzung und Bedeutung intermediärer Instanzen vgl. insbesondere Peter L. Berger, Richard John Neuhaus, *To Empower People - The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington 1977, Wolfgang Bick, Paul J. Müller, Donald I. Warren, *Public Policy and the Linkage between Formal and Informal Problem Coping Systems*, Research Prospectus, Köln - Ann Arbor 1978, M. Rainer Lepsius, *Demokratie in Deutschland als historisch-soziologisches Problem*, in: Adorno (Hg.), *Spätkapitalismus*, S. 197 - 213, E. Litwak und H. J. Meyer, *A Balance Theory of Coordination between Bureaucratic Organizations and Community Primary Groups*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 11, 1966, S. 31-58, Erwin K. Scheuch, *The Organizing Institutions of Everyday Life as Constants of Society*, Varna 1966, mimeo., Marvin B. Sussman, *Family, Bureaucracy, and the Elderly Individual: An Organizational/Linkage Perspective*, in: Ethel Shanas und Marvin B. Sussman (eds.), *Family, Bureaucracy, and the Elderly*, Durham 1977, S. 2-20.
- 17) Für einen ersten Überblick über die Vielfalt der Stellen und Aufgaben siehe jetzt Rudolph Bauer, *Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik*, Weinheim 1978.
- 18) Vgl. z.B. Edward O. Laumann, *Bonds of Pluralism: The Form and Substance of Urban Social Networks*, New York 1973, S. 111ff, Elina Haavio-Mannila, *Social Linkages used by Migrant and Nonmigrant Families in Solving Health, Work, and Economic Problems*, in: *Acta Sociologica*, Vol. 19, 1976, S. 325-348, Allan Horwitz, *Social Networks and Pathways to Psychiatric Treatment*, in: *Social Forces*, Vol. 56, 1977, S. 86-105, Bick, Müller, *Informationssysteme*, Kap. 5.
- 19) Vgl. Bick und Müller, *Informationssysteme*.
- 20) Dieser Befund wurde für die Einheiten der Stadtverwaltung Köln ermittelt. Basis hierfür waren Zusammenstellungen, die Herr Kleinertz vom Historischen Archiv der Stadt Köln vorgenommen und uns freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat. Zusätzlich wurden die Verwaltungsberichte der Stadt

Köln seit 1919 herangezogen. Die Trennungen und Verselbstständigungen von Ämtern, aber auch von Untereinheiten einerseits, Auflösungen und Zusammenlegungen andererseits, waren die Perspektive, unter der die Zeitreihe zusammengestellt wurde.

- 21) Die Netzwerkanalysen basierten auf Daten über die Interaktionsbeziehungen zwischen allen 64 Ämtern der Stadtverwaltung Nürnberg im Jahre 1970, vgl. hierzu Bick und Müller, Stabile Patterns. Zusätzliche Daten über die Ursachen von Kooperation und Integration wurden im Rahmen des Forschungsprojektes "Informationssysteme und Informationsverhalten" in Köln erhoben, vgl. Bick und Müller, Informationssysteme. Die im folgenden mitgeteilten Ergebnisse beruhen auf den Analysen beider Datensammlungen.
- 22) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, Tübingen 1972, S. 566.
- 23) Vgl. Laumann, Bonds, S. 111ff und Stephen J. Cutler, Voluntary Association Membership and the Theory of Mass Society, in: Laumann, Bonds, S. 133ff und die in Fußnote 18 angegebene Literatur.
- 24) Vgl. hierzu und für die folgenden Ergebnisse, Bick und Müller, Informationssysteme, Kapitel 5 - 8.
- 25) Vgl. Grunow und Hegner, Gewährung.
- 26) Vgl. hierzu Bick und Müller, Informationssysteme, Kap. 5 und Dieter Grunow, Die mit der Kommune und dem Staat konkurrierenden Instanzen bei der Administration und Vermittlung von Diensten und Leistungen, in: Konrad Adenauer-Stiftung (Hg.), Integration ausländischer Arbeitnehmer, Bonn 1976, S. 115 - 128. Hier soll jedoch nicht die Zielverschiebung als Funktionsverlust beklagt werden, sondern als Folge der Anspruchsdynamik staatlicher Behörden gedeutet werden.
- 27) Dies ist Ergebnis der Auswertung einer Einschaltung von Fragen in eine Erhebung des IFAK-Institutes im Winter 1977/78.
- 28) Vgl. hierzu Bick und Müller, Informationssysteme, Kap. 9.
- 29) Ebd., Kap. 5,6,7,9 und 13.
- 30) Siehe hierzu Erwin K. Scheuch, Die Selbsttäuschung der Bürokratie, in: Heiner Geißler (Hg.), Verwaltung Bürger - Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt 1978, S. 157 - 189. Die von Scheuch diagnostizierte Selbsttäuschung der Bürokratie wird hierdurch als dauerhafte Selbsttäuschung erklärbar.
- 31) Dies wird in der Systemtheorie nun als loose coupling behandelt. Zum Begriff siehe Scheuch, Methodische Probleme.